

„PRAVNI SUSTAV“ EUROPSKE UNIJE I PRAVNI TEMELJ NJEGOVOG UTJECAJA NA PRAVNE SUSTAVE DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE

Uvodno obraćanje sudionicima znanstvenog skupa APZH, 4. i 5. listopada 2012., Lovran

1. UVODNE NAPOMENE

Naslov ovog izlaganja, kako ga ja tumačim, zbog upotrijebljenih navodnika, imperativno sugerira potrebu znanstvene analize: a/ o postojanju pravnog sustava tog i takvog ujedinjenja određenog broja država i b/ ako bi odgovor na pitanje pod a/ bio potvrđan, o pravnoj opravdanosti i dometu utjecaja tog sustava na pravne sustave suverenih država koje su toj zajednici pristupile (bolje reći: koje su primljene u tu zajednicu). Namjera rasprave o tome nastala je istovremeno s mojom inicijativom za održavanje znanstvenog skupa povodom desetogodišnjice djelovanja Akademije pravnih znanosti Hrvatske, o usuglašavanju hrvatskog pravnog sustava s europskom pravnom stečevinom. To zbog toga jer sam tada smatrao da bi pomnom analizom valjalo prvenstveno utvrditi da li skupina enormnog broja pravila ponašanja država članica EU koja se naziva pravnom stečevinom Europske unije (franc. *acquis communautaire*) ima značajke pravnog sustava te Unije te kako je i po kojim standardima međunarodnog i ustavnog prava ostvareno, i još se ostvaruje, usuglašavanje hrvatskog pravnog sustava s tom stečevinom (*apropos* enormnosti pravila ponašanja u EU, podatak s Eurolex web stranice najnovijeg datuma da od 1951.g do danas to tzv. - pravo EU / doslovno: „*european union law*“ sadrži 3.650.000 dokumenata!!!). Priznajem da je moja namjera tada bila dosta ambiciozna, jer sam vjerovao da ću napisati, po znanstvenim kriterijima, zadovoljavajući rad o tom pitanju, ali ograničeno vrijeme i druge okolnosti reducirale su tu namjeru samo na obraćanje ovom skupu s nekim od fragmenata ranije planiranog teksta.

2. PRAVNE ZNAČAJKE EUROPSKE UNIJE.

Kad sam odlučio barem malo bolje sagledati i analizirati svoje probleme u shvaćanju odnosa prava ili čak pravnog sustava EU i pravnog sustava Republike Hrvatske, kao očekivano 28. članice, i bilo koje već ranije pridružene, ujedinjene države članice u toj integraciji, smatrao

* Prof.emerit.dr.sc. Željko Horvatić, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u.m. i predsjednik Akademije pravnih znanosti Hrvatske.

sam potrebnim, za početak, prema postojećim izvorima i manje-više neprijepornim tumačenjima njihovih sadržaja, pravno definirati tu integraciju. U istom nastojanju većina autora, opširno ili lapidarno, opisuje povijest nastanka i razvijanja Unije u razdoblju koje počinje neposredno nakon II. svjetskog rata do danas (u jednom od tih tekstova nalazimo podnaslov: „Od Pariza do Lisabona preko Rima, Maastrishta, Amsterdama i Nice“ (K.D. Borchardt „Abeceda prava Europske unije“, internet, str. Delegacije EU u RH/). Ja sam skloniji ovoj kronologiji događaja koja započinje s govorom *W. Churchilla* 1946.g. u Zurichu i njegove vizije: *"We must build a kind of United States of Europe..."* („Ako želimo izgraditi Sjedinjene Europske Države, ili kako god da se zovu, moramo početi sada...“.) i završiti je izjavom Predsjednika Europske Komisije, *Jose Manuel Barrosa*, prije nekoliko dana, da EU valja smatrati „federacijom nacionalnih država“ i da je: „Za takvo stvaranje federacije potreban nov ugovor umjesto onoga iz Lisabona“/ Podv. Ž.H.). Bez obzira na takvu želju, namjeru i najavu aktualnog Predsjednika Komisije, zbog kojih bi trebalo raspravljati ne samo o Lisabonskom ugovoru već i o političkim potrebama i pravnim mogućnostima njegovih promjena radi ostvarenja tendencija federalizacije EU i time, neminovno, daljnjih redukcija suvereniteta država članica te tvorevine, ovo izlaganje ograničit ću samo na, po svom izboru, važne fragmente analize sadašnjih pravnih i političkih karakteristika EU. Prije opisa tih karakteristika uobičajeno je i korisno, barem lapidarno, opisati povijest te tvorevine. U opisu te povijesti nije sporno da je nakon strahovitih posljedica II. svjetskog rata, prema zamisli *Jeana Monneta* jedini učinkoviti način za uspostavljanje trajnog mira u Europi bila potrebna kontrola nad francuskom i njemačkom proizvodnjom ugljena i čelika pod zajedničkom upravom tzv. Visokog povjerenstva. Prijedlog je podržan od glavnih europskih vođa toga vremena, a prvi put je izložen javnosti 9. svibnja 1950. u govoru francuskog ministra vanjskih poslova Roberta Schumana. Taj je datum odabran kao "rođendan" EU i svake se godine slavi kao Dan Europe. Nedugo potom, Pariškim ugovorom, koji je potpisan 18. travnja 1951, a stupio je na snagu 23. srpnja 1952, osnovana je Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ). Prve države članice bile su: Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka, a Monnet je imenovan njenim prvim Visokim povjerenikom. Nakon toga uslijedio je tzv. Rimski ugovor od 25.III. 1957. (stupio na snagu 1.I.1958) kojim je osnovana Europska zajednica (*European Community*). Od „zajednice“ do „unije“ proteklo je dosta vremena. Pojam „Europska unija“ (*European Union*) prvi se put pojavljuje tek četiri decenija kasnije u Ugovoru o Europskoj uniji (Maastricht - 7.II.1992) koji je stupio na snagu 1.XI.1993. godine. Tim se je ugovorom nadležnost Unije dijelila na tri područja (stupa): Prvi stup obuhvaćao je tri Zajednice: Europsku zajednicu za ugljen i čelik, Europsku ekonomsku zajednicu i Europsku zajednicu za atomsku energiju te jedinstveno tržište i jedinstvenu valutu. Drugi stup odnosio se na Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, a treći stup na Suradnju u pravosuđu i unutarnjim poslovima, odnosno suradnju policije i pravosudnih tijela u kaznenim pitanjima. (V. napr. „Dan Europe“ Ministarstvo za europske integracije RH, Zgb, 2002). Nakon brojnih pregovora i nekoliko pokušaja oblikovanja novog (ili preoblikovanja ranijih) ugovora koji bi s ustavopravnim karakteristikama riješio sporna pitanja o stalnoj tendenciji koncentracija isključivih ovlasti centralnim, zajedničkim tijelima te integracije, konačno je 13. prosinca 2007. u Lisabonu potpisan nov ugovor, smatran kao reformski „konsolidirani tekst ugovora iz Maastrichta“. On je, nakon ratifikacija u svim državama članicama (tada već njih 27), stupio na snagu 1. prosinca 2009. Istovremeno je „konsolidiran“ i tekst Rimskog ugovora, koji je preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije. (v.: *D. Rudolf*, „Lisabonski ugovor EU“, Adrias, Zgb, Split, 2009. str. 23. i dr.). Time su novim pravnim temeljem Europske unije postala i sada su na snazi dva izvora: Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije koja po čl. 1. stavak 3. Ugovora o EU „imaju jednaku pravnu vrijednost“. Toliko, ukratko, o povijesti te tvorevine do aktualnog Ugovora o EU kojim „visoke ugovorne strane međusobno osnivaju Europsku uniju na koju države članice prenose

nadležnosti za postizanje zajedničkih ciljeva“ (članak 1. Ugovora) / Podv. Ž.H./ i Ugovora o funkcioniranju EU koji u članku 2. stavak 1. propisuje: „Kad se Uniji ugovorima daju isključive nadležnosti u određenom području, samo Unija može izrađivati i donositi pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili radi provedbe akta Unije.“ (Podv. Ž.H.) Tome, radi potpunijeg opisa, treba dodati da je po stavku 4. istoga članka „Unija .. u skladu s odredbama Ugovora o Europskoj Uniji nadležna za utvrđivanje i provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike“, te da su člankom 3. posebno i izričito definirana područja isključive nadležnosti: carinska unija, pravila o tržišnom natjecanju, monetarnoj politici za eurozonu, očuvanje morskih bioloških resursa i zajednička trgovinska politika. Iako bi se ovom izboru teksta iz Ugovora, opravdano, mogla prigovoriti fragmentarnost, nepotpunost i nepovezanost s ostalim relevantnim propisima iz ova dva temeljna pravna izvora o pravnim značajkama EU, smatram da se, već s ovim primjerima, može konstatirati da su u pravu oni koji smatraju da je: „Europska unija jedinstvena nadnacionalna integracija europskih demokratskih država okupljenih s ciljem promicanja mira i blagostanja“ koja „nije federalna država kao što su to SAD, niti je međunarodna organizacija za suradnju između vlada kao što su to Ujedinjeni narodi.“ (v. I. Koprić i dr.: Europski upravni prostor, Zgb, 2012, str. 1). O posebnostima te integracije suglasan sam i s ocjenom da „ono što je potpuno novo u Europskoj Uniji i što je razlikuje od uobičajenih međunarodnih udruženja država je to što su države članice prepustile neka od svojih suverenih prava Europskoj uniji i na nju prenijele ovlasti da djeluje neovisno. U izvršavanju tih ovlasti EU može donositi suverene akte koji imaju jednaku snagu kao i zakoni u pojedinim državama“ (K.D. Borchardt, „Abeceda prava Europske unije“, internet, str. Delegacije EU u RH) (Podv. Ž.H.) Od značenja za pokušaj definiranja pravnog karaktera su ove integracije i ove konstatacije: „ Europska unija više je od konfederacije država, ali nije ni federacija. Ona zapravo predstavlja novu strukturu koja ne pripada nijednoj tradicionalnoj pravnoj kategoriji. Njezin povijesno jedinstven politički sustav neprestano je evoluirao tijekom proteklih pedeset godina. (Pascal Fontaine) (Podv. Ž.H.) I još, svima, na internetu, dostupan opis iz EUROLEX-a : “*The EU is therefore neither an international organisation in the usual sense nor an association of states, but rather an autonomous entity somewhere in between the two. In legal circles, the term ‘supranational organisation’ is now used.*” (Podv. Ž.H.) Uzimajući u obzir navedene ocjene o političkim i pravnim značajkama EU kao nedvojbeno originalnoj *sui generis* zajednici suverenih država, upravo ovaj posljednji opis te zajednice kao „supranacionalne organizacije“ ili kako se u jednom ranije citiranom izvoru opisuje kao „jedinstvena nadnacionalna integracija“, smatram zanimljivom i provokativnom polaznom osnovom za raspravu o sadržaju i značajkama „pravnog sustava“ Europske unije. No prije toga, radi potpunije informacije o tim značajkama EU i „dometu“ njene moći u odnosu na tradicionalne sadržaje suvereniteta država njenih članica, dozvoljavam si citirati neke opservacije o sadašnjosti i budućnosti te tvorevine. Pritome svjesno i odlučno otklanjam etiketiranje tih mišljenja i njihovih autora „euroskeptičnima“, „eurofobičnima“ i sl. te ih prenosim samo kao neke od mogućih mišljenja o značajkama Europske unije i praktičnih posljedica primjene njenog „pravnog poretka“. Tako, primjerice, još prije „Lisabonskog ugovora“, predsjednik Republike Češke Vaclav Klaus 1. ožujka 2005. u češkoj publikaciji *Livode Noviny* navodi deset argumenata protiv Ustava Europske unije. ("Deset točaka"). Upozorava da ulaskom u EU nacionalne države prestaju postojati, postaju regije ili provincije te gube suverenitet. On smatra da će „Europska unija postati država i imat će sve osnovne odlike jedne države. Imat će svoj ustav, svoje građane, svoj teritorij, svoje vanjske granice, svoju valutu, svoga predsjednika, svoga ministra vanjskih poslova itd. Imat će svoju zastavu, himnu i državni praznik. U toj novonastaloj državi federalnoga tipa, trenutne zemlje članice bit će obične regije ili provincije. Pojam *zajedničkoga suvereniteta* koji je dosad bio prevladavajući, u

današnjoj je staroj Europskoj uniji napušten i umjesto njega je stvoren nov *paneuropski suverenitet*. (Komentar po meni podv. dijela citiranog teksta: Kako je dobro *Vaclav Klaus* predvidio nedavnu najavu daljnjeg razvitka EU predsjednika njene Komisije *Barrosa!*) Iz opisa stajališta tzv. „euroskeptika“ s internetske stranice našeg Ministarstva vanjskih i europskih poslova prenosim ovaj dio:

„Europskoj uniji je dana prevelika moć. Europska unija nastala je kao zajednica zemalja koje imaju zajedničke ekonomske interese, no s vremenom se razvila u političku uniju. Samim time na sebe je preuzela donošenje odluka koje bi, prema mišljenju euroskeptika, trebale donositi članice samostalno. To je tako od 1992. godine, kada je potpisan Ugovor iz Maastrichta, kojim su ovlasti Europske unije proširene na nova područja. Mnoga pravila koja nameće Europska unija trebala bi vrijediti jednako za sve zemlje članice, no pritom često nisu u obzir uzete mnoge povijesne i kulturološke razlike. Nacionalnim parlamentima nije ostavljena mogućnost da o tim pravilima raspravljaju niti da ih propitkuju. Europska unija je nedemokratska. Europska unija ima ogromnu moć, no za svoje odluke i postupke ne odgovara nikome. Većina odluka nastaje i donosi se unutar Europske komisije, čiji članovi nisu izabrani standardnim demokratskim postupkom. Isti je slučaj i s birokratskim sustavom i administracijom unutar Europske unije.“

3. SAŽETAK RASPRAVE O PRAVU EUROPSKE UNIJE

Siguran sam da mi se opravdano može prigovoriti što u ovom odjeljku o pravu EU, na samom početku, citiram dio iz *Klausovih* opservacija. No upravo one koje se tiču prava EU valja djelomično ili potpuno odbaciti ili razumno, *cum grano salis*, uzeti u obzir pri analizi drugih, u nastavku citiranih opservacija o pravu EU. Tako on između ostalog piše: „Države u novoj Europskoj uniji gube svoje, dosad, ekskluzivno pravo za stvaranje svojih vlastitih zakona. Ustav države Europske unije bit će nadređen ustavima zemalja članica. Čak će i cjelokupni pravni poredak EU biti nadređen pravnom poretku zemalja članica. Zemlje članice moći će primjenjivati one ovlasti koji će im EU prepustiti, a ne obratno, što je bila izvorna ideja europskih integracija. Izvedene (sekundarne) zakonske odluke Europske unije bit će nadređene izvornim (primarnim) zakonskim odlukama zemalja članica.“ Uzimajući ih u obzir, ili posve neovisno o navedenim predviđanjima *Vaclava Klause* i drugih, kako ih se etiketira, „euroskeptika“, posve se opravdano može smatrati da je pravo EU „utemeljeno Osnivačkim ugovorima autonomni pravni poredak različit od pravnih sustava država članica, ali i pravnog poretka međunarodnog prava“. To zbog toga jer: „Države članice kroz Osnivačke ugovore prenose svoje regulatorne ovlasti na institucije Unije, a na temelju tih prenesenih ovlasti institucije Unije autonomno uređuju pravne odnose na europskoj i nacionalnoj razini, neovisno o državama članicama. Zbog njegove specifične prirode, pravni sustav EU najčešće se predstavlja kao pravni sustav *sui generis* koji se razvijao i prilagođavao potrebama i posebnostima europske integracije. Pravo EU obuhvaća sve pravne norme sadržane u Osnivačkim ugovorima ili donesene na temelju Ugovora, a ukupnost tih pravnih normi naziva se *pravnom stečevinom Europske unije* (franc. *acquis communautaire*)(*I.Koprić* i dr., *Europski upravni prostor*, Zgb, 2012, str. 70.) (Podv. Ž.H.) Ako bismo „pravni poredak“ za ovu raspravu smatrali „pravnim sustavom“, onda bi se, već na temelju ovog citata, moglo smatrati odgovorenim na pitanje o tome da li EU ima svoj pravni sustav. Time bi bili opravdano otklonjeni svi razlozi za stavljanje tog pojma u navodnike, kako to ja činim u naslovu ovog izlaganja. To tim više što nastojanja da se pravo EU opisuje i kao pravni sustav sa svim njegovim karakteristikama potpunog i cjelovitog pravnog reguliranja svih, u suvremenim civiliziranim društvenim zajednicama, međusobnih odnosa članova tih zajednica,

nalazimo i u drugim izvorima analize tog prava. Tako, primjerice, o „Pravu EU“, upravo pod tim naslovom, na internetskoj stranici Delegacije EU u RH možemo pročitati:

“Europska unija je nova tvorevina koja se razlikuje od prethodnih nastojanja za ujedinjenjem Europe u tome što djeluje putem zakonodavstva. Zakonodavstvo mora uspjeti tamo gdje stoljećima nesmiljena uporaba sile nije uspijevala. Jedino se od jedinstva temeljenoga na slobodno donesenim odlukama može očekivati da traje: jedinstvo temeljeno na vrijednostima kao što su sloboda i jednakost koje su zaštićene i provedene u stvarnost putem zakonodavstva.“

To je pozadina ugovora kojima su stvorene Europske zajednice i Europska unija. EU ne samo da je nastala temeljem zakona, ona također provodi svoje ciljeve isključivo putem zakona. To je zajednica koja se temelji na zakonu. Zajednički gospodarski i socijalni život građana u državama članicama uređen je zakonima Zajednice. To je osnova institucionalnoga sustava. On propisuje postupke za donošenje odluka od strane institucija Zajednice i uređuje njihove međusobne odnose. On pruža institucijama sredstvo "u obliku propisa, općih odluka EZUČ-a, direktiva, preporuka EZUČ-a i pojedinačnih odluka" za provedbu pravnih instrumenata koji obvezuju države članice i njihove građane. Tako su potrebe pojedinca u samom središtu interesa Zajednice. Njezin pravni poredak izravno utječe na svakodnevni život pojedinca u sve većem opsegu. On mu daje prava i nameće mu obveze, tako da je kao građanin svoje države i Zajednice uređen hijerarhijom pravnoga poretka, pojava koja je poznata iz saveznih ustrojstava. Kao i bilo koji drugi pravni poredak, pravni poredak Zajednice pruža samostojeći sustav pravne zaštite i provedbe zakonodavstva Zajednice. Zakonodavstvo Zajednice također utvrđuje odnos između Zajednice i država članica EU. Države članice moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili koje su rezultat akcija koje poduzmu institucije Zajednice. Cilj im je olakšati postizanje zadataka Zajednice i suzdržati se od bilo kakve mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Ugovora. Države članice odgovorne su građanima EU-a za bilo koju štetu koju uzrokuju kršenjem zakonodavstva Zajednice. (Podv. Ž.H.) Osim tog izvora, o tome osobito zanimljivo i argumentirano K. D. Borchardt u već ranije spomenutom tekstu „Abeceda prava Europske unije“ u predgovoru doslovno piše: “Pravni poredak koji je stvorila Europska unija već se ustalio u našem političkom i društvenom životu. Svake godine se na temelju Ugovora o Uniji donose tisuće odluka od odlučujućeg značenja za države članice Europske unije i za živote njenih građana... No nije lako shvatiti složeni ustroj Unije i njezin pravni poredak. To je djelomično i zbog formulacija u samim Ugovorima, koje ponekad znaju biti nejasne i imaju implikacije čiji značaj nije lako razumjeti. Dodatni su razlog neuobičajeni pojmovi iz Ugovora kojima se želi odgovoriti na nove situacije“. Ipak, nakon ovakve, kako ja razumijem, nepovoljne ocjene o vrijednosti i upotrebljivosti tog „pravnog poretka“ isti autor, kada ga opisuje u poglavlju „Pravni poredak Europske unije“ sa svim njegovim dometima, na države članice i do sada već na preko 500 milijuna njihovih građana, piše:

„EU nije samo tvorevina prava, već svoje ciljeve i ostvaruje isključivo putem prava. Europska je unija zajednica utemeljena na pravu. Zajednički gospodarski i društveni život naroda država članica nije uređen prijetnjom sile, nego zakonom Unije. To je temelj institucionalnog sustava. On propisuje postupak za donošenje odluka od strane institucija Unije i regulira njihov međusobni odnos. On institucijama osigurava sredstva - u obliku uredbi, direktiva i odluka - za donošenje pravnih instrumenata koji su obvezujući za države članice i njihove građane. Tako sami pojedinci postaju jedan od glavnih fokusa Unije. Njezin pravni poredak izravno utječe na njihov svakodnevni život u sve većoj mjeri. Daje im prava i nameće obveze, tako da su kao građani i svojih matičnih država i Unije vođeni hijerarhijom pravnih poredaka - što je fenomen poznat iz federalnih ustava.“ (Podv. Ž.H.) Moj komentar: Ponovno: EU je federacija !?!/ I dalje po Borchardu:

„Države članice moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili su rezultat djelovanja institucija Unije. One moraju omogućiti ispunjavanje zadataka vezanih za EU i suzdržati se od bilo kakve mjere koja bi mogla ugroziti ostvarivanje ciljeva Ugovora. Države članice su odgovorne građanima Europske unije za bilo kakvu štetu nastalu povredom prava Unije.“

Isti autor, nakon predočenja svih vrsta izvora prava Europske unije, konstatira da je *“razvijen niz instrumenata koji su institucijama Unije omogućili utjecaj na nacionalne pravne sustave u različitoj mjeri.“* Zatim nastavlja: *„Najdrastičnije djelovanje je zamjena nacionalnih propisa onima Europske unije.“* To se, po njemu, odnosi na Uredbe za koje bez okolišanja konstatira da su *„pravni akti koji omogućavaju Uniji da prodre najdublje u domaće pravne sustave.“* (Podv. Ž.H.). *„Odlikuju se dvjema karakteristikama koje nisu uobičajene u međunarodnom pravu. Prva je njihov karakter Zajednice, što znači da se isti zakon donosi za cijelu Uniju, bez obzira na međunarodne granice i u potpunosti se primjenjuje u svim državama članicama. Država članica nema pravo na nepotpunu primjenu uredbe ili na odabir tek onih odredaba koje su joj prihvatljivije, a kako bi osigurala da neki akt kojemu se usprotivila u trenutku njegova usvajanja ili koji se kosi s onim što ona smatra svojim državnim interesom ne dobije pravni učinak. Isto tako, država članica ne može u svom domaćem pravnom sustavu predviđati odredbe ili postupke kojima bi unaprijed isključila obvezu primjene uredbe. Druga je, izravna primjenjivost, što znači da se pravni akti ne moraju prenositi u nacionalno zakonodavstvo, već daju prava ili nameću obveze građanima Unije na isti način kao i nacionalno pravo. Države članice i njihove upravne institucije i sudovi izravno su vezani pravom Unije i moraju ga poštivati na isti način kao i nacionalno pravo. Sličnosti između ovih pravnih akata i zakona donesenih u državama članicama su očite. Ako je u njihovom usvajanju sudjelovao Europski parlament (prema postupku suodlučivanja), opisuje ih se kao „zakonodavne akte“. Parlament nema odgovornosti za uredbe koje je usvojilo samo Vijeće ili Europska komisija te im, barem što se tiče postupka, nedostaju osnovne karakteristike zakonodavstva ove vrste.“* (Ovdje sam odustao od upozoravanja na pojedine dijelove teksta podvlačenjem jer je njime u cjelovitosti i bez posebnih upozorenja potpuno jasno opisan odnos prava EU i pravnih sustava država članica.)

4. ŠTO SE MOŽE SMATRATI PRAVNIM SUSTAVOM EUROPSKE UNIJE?

Konzultirajući brojne izvore o pojmu, sadržaju i značajkama „pravnog sustava“ bilo kojeg od poznatih oblika državnih zajednica u suvremenom čovječanstvu, pa i kada se radi o savezima država s različitim načinima uređenja njihovih međusobnih odnosa, uvjerio sam se da se kao „pravni sustav“ smatra potpuna i cjelovita normiranost organizacije vlasti (u XXI. st. u najvećem broju državnih zajednica po načelu trodiobe) te najvažnijih prava i obveza građana u njihovim međusobnim odnosima i odnosima državnih vlasti prema njima i njih prema toj vlasti. Radi se o propisima koji su u međusobnom odnosu po načelu hijerarhije u kojoj je temeljni pravni akt ustav s manjim ili većim brojem zakona koje donosi najviša zakonodavna vlast (parlament) i podzakonskim aktima koje po ustavu i zakonima donose ovlaštena i nadležna tijela izvršne vlasti i lokane samouprave. Temeljna značajka tih propisa je njihova rasprostranjenost na sva područja društvenog života u kojima je to radi pravne sigurnosti građana i ostvarenja vladavine prava potrebno. Za obrazloženje ove značajke pravnog sustava nije na ovom mjestu potrebno nabrajati sve posebne dijelove tog sustava kao što su kazneno materijalno i procesno pravo, građansko materijalno pravo sa svojim dijelovima uz građansko procesno pravo, upravno pravo, trgovačko pravo, radno pravo, financijsko pravo... itd. itd. Za ovu priliku izostavit ću raspravu o tome da li Lisabonski ugovor zajedno s Ugovorom o funkcioniranju EU ima značajke ustava te zajednice. O tome je dostupna obimna literatura

brojnih autora koji su o toj temi raspravljali prije i poslije Lisabonskog ugovora. No bez obzira na mogućnost tvrdnji da taj ugovor ima ustavopravne značajke, za odgovor na pitanje postavljeno na početku ovog dijela uvodnog obraćanja potrebno je, bez odgode, konstatirati i upozoriti da „pravo EU“ kao skupini propisa iz dva temeljna Ugovora i onih koje su donijela tijela EU nedostaju značajni dijelovi koji su neizostavni za postojanje i djelovanje bilo kojeg pravnog sustava u suvremenom čovječanstvu. Pritome ne smijemo zanemariti očigledne tendencije za uspostavu što cjelovitijeg normiranja upravo od strane tijela EU. Tako, primjerice, kada se radi o jednom od tradicionalnih dijelova pravnog sustava, koji bezuvjetno i nesporno proizlazi izravno iz suvereniteta države, kaznenom materijalnom pravu, u potpunosti sam suglasan s ocjenom da je „Lisabonski ugovor bitno ojačao supranacionalne harmonizacijske ovlasti Europske unije u području kaznenog materijalnog prava. EU je naime tim ugovorom dobila ovlast da direktivama donesenima u redovnom zakonodavnom postupku uspostavlja minimalna pravila o opisima kaznenih djela i sankcija u područjima posebno teškog kriminala s prekograničnim obilježjem koje proizlazi iz prirode ili posljedica tih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova sprječavanja na zajedničkom temelju“. U raspravi o novinama u Lisabonskom ugovoru o „supranacionalnoj harmonizaciji“ u kaznenopravnom segmentu, valja još uzeti u obzir ustanovljenje i djelovanje dviju nadnacionalnih ustanova: Europskog policijskog ureda /EUROPOL/ i EUROJUST radi suradnje u prevenciji i suzbijanju kriminala i pravosudne suradnje u suprotstavljanju teškim oblicima, posebno organiziranog kriminala, kao i stvaranja pravnih pretpostavki u primarnom pravu EU za ustanovljavanje Ureda europskog javnog tužitelja. (Iscrpno i argumentirano o tome v.: Z. Đurđević, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi. H.L.J.K.P.P. Zgb, 2/2008) Nadalje i konstatacija koja se odnosi na sudbenu vlast, da „najveća promjena (u Lisabonskom ugovoru) vezana uz Europski sud jest da je njegova ukupna nadležnost proširena i na cijelo područje policijske i pravosudne suradnje, u kaznenim stvarima“. Posebice je važno da je Komisija stekla ovlast pokretati infraknjijski postupak protiv države koja ne provede akt usvojen u okviru navedenih politika, koji u krajnjem stadiju može završiti i pred Europskim sudom (T. Čapeta, Europska unija po Lisabonskom ugovoru, Hrvatska javna uprava br. 1/ 2010)

Da zaključim:

A/ Pravo EU moguće je definirati:

a/ samo kao pravo dva temeljna Ugovora i svih propisa koje donose tijela EU. (Tako i I. Koprić i dr. u ranije cit. radu potpuno istovjetno smatraju da “ Pravo EU obuhvaća sve pravne norme sadržane u Osnivačkim ugovorima ili donesene na temelju Ugovora, a ukupnost tih pravnih normi naziva se *pravnom stečevinom Europske unije*“ To pravo, kako sam ranije opisao, nema sve potrebne sadržaje da bi se moglo smatrati pravnim sustavom EU ili bilo koje organizirane društvene zajednice.

b/ pravo EU nisu samo temeljni ugovori i pravni izvori njenih tijela već i pravni sustavi svih njenih država članica.

Moj odabir je, bez dvoumljenja, u prilog tumačenja prava EU pod b/. Pravo EU, kako je opisano pod a/, i pravni sustavi svih država članica čine jedinstvenu cjelinu koja se s takvim sadržajem može smatrati pravnim sustavom Europske unije. (Ovaj put bez navodnika.) Međusobno usuglašavanje ili „harmoniziranje“ prava EU i prava država članica kontinuirani je proces s ciljem postizanja koherentnog, jasnog, zajedničkog i za sve države i njihove članice prihvatljivog sustava pravnih normi po kojima se odvija svakodnevni život u svakoj državi članici EU i toj zajednici država članica. Radi se o tome da najbolji dijelovi izvora prava EU i njezinih članica (sastavnih dijelova), ako već nisu, postanu zajednička pravna stečevina. Takav pravni sustav može biti cjelovit samo s onim dijelovima pravnih sustava

država članica koji su zbog posebnosti tih sastavnica Unije međusobno toliko različiti, koliko najbolje odgovaraju društvenim, kulturnim, gospodarskim i drugim osobitostima, ali nisu u suprotnosti sa, za sve države članice EU i njene građane, zajedničkim dijelovima. To bi onda mogao biti pravni sustav Europske unije kojim se ostvaruje jedinstvo u različitostima, a Europska unija i nakon Lisabonskog ugovora „tvorevina koje legitimitet počiva istovremeno i na državama članicama i na europskim građanima“ (T. Čapeta, Europska unija po Lisabonskom ugovoru, Hrvatska javna uprava br. 1/ 2010)

B/ Ako se pravni sustav EU tumači na pod A/ obrazloženi sadržaj pojma „zajednička stečevina Europske unije“, onda je pravni temelj utjecaja tog pravnog sustava EU na pravne sustave država članica Europske unije, pa tako i na pravni sustav Republike Hrvatske na opisani način međusobnih odnosa tih sustava, nesumnjivo politički i pravno neupitan. Ovako opisano tumačenje pravnog sustava EU, u kojem je sadržano, ili koje se sastoji od prava EU i pravnih sustava država članica, može biti poticaj za ponovnu analizu dosada konstatiranih značajki EU i odnosa država u toj zajednici uz moguće preformulacije „supranacionalnosti“, „moći pravnih akata koji omogućavaju Uniji da prodre najdublje u domaće pravne sustave“, pojma *federalizacije* EU i drugih konstatacija o političkim i pravnim značajkama EU danas i ubuduće. U tom slučaju bit će i manje uvjerljiva stajališta koja se etiketiraju kao „euroskeptična“, ali će i ona koja argumentirano smatraju da je pravo EU, kako se „proizvodi“ i primjenjuje, u funkciji pravno neutemeljene redukcije suvereniteta njenih država članica, biti manje opravdana.

Na kraju, ne preostaje mi drugo nego zamoliti za razumijevanje mojih ograničenih mogućnosti da prema standardima znanstvene analize, podrobnije i s više izvora i podataka, uspijem barem djelomično ostvariti svoju namjeru i potrebu opisa svih najvažnijih aktualnih pitanja, prvenstveno pravnih, ali nerazdvojno od njih, i političkih odnosa EU i država njenih članica, radi oblikovanja znanstveno upotrebljivih spoznaja o pravnom sustavu Europske unije i pravnom temelju njegovog utjecaja na pravne sustave njenih država članica. (V. naslov ovog teksta.) Siguran sam da će sudionici ovoga skupa bolje od mene doprinijeti znanstvenoj analizi svih relevantnih sadržaja koja se odnose na usuglašavanje hrvatskog pravnog sustava s europskom pravnom stečevinom postane 28. članica EU postane 28. članica EU. Kada Republika Hrvatska postane 28. članica EU, u što, unatoč još uvijek mogućih zapreka, ne treba sumnjati, vjerujem i nadam se da će članovi Akademije pravnih znanosti imati razloga još jednom, pa i više puta, raspravljati o ovoj, za mene i nadalje vrlo provokativnoj temi.